

## 第5章 アルゼンチンにおける福祉国家の変容と連続 - 1990年代社会保障改革の再考

著者	宇佐見 耕一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	531
雑誌名	新興福祉国家論
ページ	167-202
発行年	2003
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00012161">http://hdl.handle.net/2344/00012161</a>

## 第5章

# アルゼンチンにおける福祉国家の変容と連続

### 1990年代社会保障改革の再考

宇佐見 耕一

#### はじめに

1989年に成立したメネム・ペロン党政権は、国営企業民営化や貿易自由化をはじめとした、市場機能を重視したネオリベラル経済政策を推進していった。また同政権は、雇用関係の柔軟化、年金制度改革、社会医療保険改革、公立病院制度改革など社会政策面でも多くの改革を実施していった。本章の目的は、1990年代にメネム・ペロン党政権下で実施された社会保障改革により、再構成されたアルゼンチンにおける福祉国家がいかなる特性をもち、またそれがどのような要因により変容していったかを考察することにある。

筆者は先に「柔軟化と社会保障制度改革」(宇佐見 [1997]) という論文を書き、アルゼンチンにおいて経済発展モデルが輸入代替工業化型からポスト輸入代替工業化モデルに移行するのに伴い、雇用関係も柔軟なものに変容し、そうした経済・社会モデルの変容に対応する形で社会保障制度もより市場に適合的なものに変容していったという結論を導いた。そこではペーター・フローラの福祉国家分析の理論的枠組み(フローラ [1989])、すなわち工業化社会の構造変容が社会保障制度の変容をもたらすという構図をアルゼンチンのケースに適用しようと試みた。しかし、こうした経済・社会構造が社会保障制度の性格を規定し、その変容が社会保障制度の変容をもたらすという方

法論は、福祉国家を政治学的に分析する論者からは機能主義的であり、決定論的であるなど、さまざまな批判がなされている（エスピン＝アンデルセン [2001: 12-14]）。

筆者が1997年に書いた論文における構図、すなわち1990年代にネオリベラル経済政策が採用され、経済発展モデルとしてそれまでの輸入代替工業化モデルが効力を失い市場機能を重視する市場主義モデルに転換し、アルゼンチンの社会保障制度もそうした経済・社会の構造変化に対応したものであったという判断が誤りであったとは今でも考えていない。しかし、経済・社会の構造変化は、1990年代のアルゼンチンにおける社会保障制度改革の要因の一部を説明したものでしかなく、現在社会保障制度形成で重要な要因の一つであるとされる政治的要因に触れなかったのは説明不足であったと認めざるをえない。社会・経済構造の変化を重視する機能主義的説明では、たとえば類似のネオリベラル経済政策を採用したチリやメキシコと異なる社会保障制度改革がアルゼンチンでなぜ行われたのかについて十分説明できない。実は、この点に関して2001年に発表した拙稿（宇佐見 [2001]）でも言及しており、そこでは福祉国家形成の要因と変容を考察するにあたって、政治・経済的パラダイムの分析をすることを提唱している。こうした方法論上の考えはヒューバーとステファنز（Huber and Stephens [2001]）によっても唱えられており、彼らは特定の政治的傾向が特定の福祉国家を形成させるのだが、特定の生産レジームも特定の福祉国家と一致している点を指摘している。

しかし彼らは、生産レジームが福祉国家形成に与えた影響は政治的要因より弱く、政党政府と生産レジームが一致するのは歴史的偶発性の中に潜む共通する要因によるとしている（Huber and Stephens [2001: 104]）。ところがアルゼンチンでは、福祉国家が形成されたペロン政権期において国家が主体的に輸入代替工業化を推進し、同時に社会保障政策を拡充していったのであり、国家とヒューバーのいうところの生産レジームは密接な関係にあった。本章では主として1990年代の社会保障政策の変容を説明するにあたり、経済・社会的構造変化に加えて、政治的要因を加味し、政治・経済のパラダイム転換

が社会保障政策の変容とその性格を規定したことを証明しようとするものである。政治的要因としては社会保険と関係が深いと想定される労働運動について、また貧困政策を中心とした社会扶助政策と関連が深いとされる政治的クライアンティリズムの問題に焦点を当ててつもりである。

そのために本章は、次のような構成をとる。まず第1節で輸入代替工業化期のアルゼンチンの社会保障制度の性格とそれが形成された要因について述べる。第2節では1990年代の社会保障改革の性格について述べる。第3節では、そうした社会保障制度改革がいかなる要因により実施されたかを明らかにしようと試みる。また、社会保障制度と密接な関係にある雇用関係についても折に触れ言及する。

## 第1節 第二次世界大戦後のアルゼンチンにおける社会保障制度

### 1. 社会保険制度

この節では、第二次世界大戦から1980年代に至るまでのアルゼンチンにおける社会保障制度の骨子と、その成立要因を示す。アルゼンチンにおける年金と社会医療保険の起源は、第二次世界大戦以前からの公務員や鉄道従業員などの職域別制度の成立にそれを求めることができる。年金制度はペロン政権成立（1946年）以前に職域別に六つの年金会計が成立していたが、ペロンが軍政下で労働・社会保障庁長官となり、また政権を掌握してからはその対象が飛躍的に拡大した。ペロンが労働・社会保険庁長官時代の1944年には商業労働者年金、ペロン政権成立後の1946年には工業労働者年金、1954年には農業労働者年金、自営・経営者・専門職年金が制定され、ペロン政権期に事実上すべての勤労者が公的年金の対象となった。その後1956年アランブル軍事政権期に家事サービス労働者が対象となり、これにより全ての勤労者が年

金制度の対象となった。

ペロン政権期に年金制度の対象は大幅に拡大したが、それは職域別制度のままであり、制度統合の試みは成功しなかった (Isuani y SanMartino [1993: 15])。また、年金制度は全職域に拡大したが、実際に保険料を支払っていたのは公務員と民間被雇用労働者が多く、その他の職域と大きな格差が存在していた (Feldaman, Golbert y Isuani [1986: 66])。さらにペロン政権期には、年金財政方式の積立方式から賦課方式への移行が行われつつあった (Feldaman, Golbert y Isuani [1986: 16])。こうした年金制度は、1967年のオンガニア軍事政権期に、国家公務員、被雇用労働者、自営業者の3大会計に統合され、年金支給年齢の引き上げ、負担・給付の統一、労働組合勢力の年金制度からの排除が行われた。オンガニア軍事政権による年金制度改革の直接のきっかけは、年金財政の赤字という実務的なものであったが、年金制度から労働組合勢力を排除するという政治的目的も併せもっていた。

医療保険制度もペロン政権期に職域別に順次設立されていった。ただし、ペロン政権期の医療保険の発達は、原則無料で全国民を対象とした公立病院制度の発達と並行してなされたものであり、医療保険が全職域をカバーするには至らなかった。医療保険制度の対象が大幅に拡大したのは、1970年のオンガニア軍事政権による社会事業法制定による。同法により全被雇用労働者の加入が義務化され、運営主体に政府や国営・混合企業とならび労働組合も認められることとなった (*Anales* [1970: 180-185])。その結果、フォーマルセクターの被雇用労働者は医療保険でカバーされるようになり、しかも多くの医療保険が労働組合により運営されるようになった。他方、被雇用労働者以外の医療保険の普及は阻まれてしまい、被雇用労働者とそれ以外の職種に格差が生じてしまった。また、社会事業法以外にも市・州・軍などは独自の医療保険をもっていたが、いずれにせよその対象は被雇用者であった (宇佐見 [2001b])。その結果、アルゼンチンの医療制度は、フォーマルセクターの被雇用者は医療保険を、インフォーマルセクターの貧困層は公立病院を、中・上流層は民間医療サービス・保険を利用するように階層分化していった。

このほか、労働災害保険は1915年に最初の法律が施行され、1955年のロナルディ軍事政権期に全被雇用労働者がその対象となった (*Enciclopedia juridical OMEGA* [1979: 21-30])。家族手当制度はアルゼンチンでは社会保険として運用されており、1945年ペロンが労働・社会保障庁長官時代に最初の家族手当制度を特定職域に制定して以降、1957年アランブル軍事政権期に商業と工業労働者が強制加入となり、1968年オンガニア軍事政権期には国・地方公務員に対象が拡大された (*Sardegna* [1989])。失業保険制度は、例外的には存在していたが、1991年の雇用法制定まで一般的な制度として存在していなかった。

もとより社会保険は、フォーマル部門の勤労者を対象としたものであったが、そのなかでも被雇用者は特別に優遇されていた。自営業者は、年金以外の社会保険を事実上もたなかった。また、社会保険のカバー率も年金では1980年代に約60% (表1) で頭打ちとなり (*Isuani y SanMartino* [1993: 19])、医療保険の加入率は1971年に67%を記録して以降低下しつづけ、1996年には44.8%にまで低下している (*Grassi, Hintze y Neufeld* [1994: 135], *ANSAL* [1997: 103, 123])。このように社会保険制度は、30%から40%の国民を制度の対象

表1 年金受給率

(単位: 1,000人)

	男性人口 60歳以上	女性人口 55歳以上	合計	受給者	受給率 (%)
1950	613	882	1,495	188	12.59
1955	754	1,082	1,836	473	25.76
1960	912	1,324	2,236	749	33.51
1965	1,069	1,604	2,674	1,086	40.62
1970	1,224	1,899	3,123	1,390	44.52
1975	1,376	2,198	3,575	1,695	47.41
1980	1,521	2,518	4,039	2,342	58.00
1985	1,686	2,842	4,528	2,759	60.93
1990	1,858	3,119	4,977	3,031	60.90

(出所) *Isuani y SanMartino* [1993: 19].

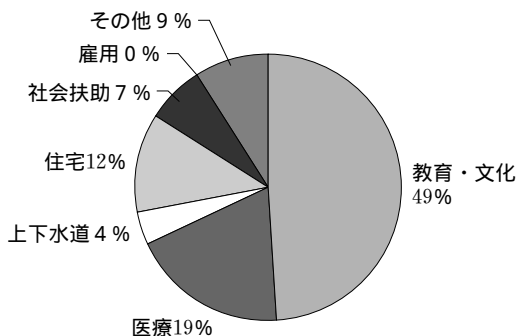
外としているが、公的社会支出に占めるその割合は大きく、1980年において公的社会支出の56.75%と過半を占めている（de Flood [1999: 74]）。すなわち、第二次世界大戦後に拡充した社会保険制度は、アルゼンチンの社会保障制度の中核を占めるに至ったが、それはフォーマルセクターのみを対象とした職域別制度であり、フォーマルセクターとインフォーマルセクター間には隔絶した格差が存在し、またフォーマルセクター内部でも職域により格差が存在していた。

## 2. 社会扶助

アルゼンチンの公的社会支出は、1980年に対GDP比16.9%を占め、社会部門支出と社会保険支出に2分され、その比率は同年43.25%対56.75%と社会保険が優位を占めていたことは既に述べた。社会部門の財源は基本的に財政が負担し、対象は全国民という普遍主義的制度が主流である。1980年の同部門の内訳をみると、教育・文化・科学が47.6%でその半分を占めている（図1参照）。

教育を除く社会部門での最大支出部門は、医療部門の18.51%であり、こ

図1 1980年における社会部門支出の内訳



（出所） de Flood [1999: 74].

れはGDPの1.29%に相当する。すなわち医療が社会扶助部門で最大の支出項目であり、その中心となったのが原則無料で全国民を対象とした公立病院制度の存在である。公立病院はペロン政権期にカリージョ公衆健康相のもと急激な拡大を示し、1946年には50国立病院 1万5000床から1951年に125病院 2万5000床に拡大した（Carrillo [1974: 362-363]）。また、国立病院のほかにも市・州立病院があり、国の基準に合った州立病院の建設には補助金が支出され、それらは将来的には国の管轄に統合される予定であった（Carrillo [1974: 149-150, 227-229]）。このようにペロン政権期の医療政策は、職域別の医療保険と普遍主義的な公立病院制度が並行して発達していった。しかし、医療保険制度の発達とともに、被雇用労働者は医療保険独自のまたはそれと契約した民間医療サービスを利用するようになり、1970年の被雇用者の医療保険強制加入制度はこの傾向を決定的とした。また、中・上層は民間医療サービス・保険を使用したため、公立病院は低所得者向けの制度という性格を強めていった。

そのほかの公的な社会扶助政策については、それまでの慈善団体中心から公的性格をもったエバ・ペロン財団の設立が公的制度拡大の起源となり、同財団はその後の社会扶助政策の性格にも影響を与えた。1948年に設立された同財団は、エバ・ペロンが指導し、資金には公的資金や労働組合などからの寄付金が充てられた。エバ・ペロン財団は、老人ホーム、60歳以上の資産のない無年金者への無拠出制年金の給付、児童施設、低所得者層向け住宅建設、病院、疎外された女性のための一時宿泊施設など、日本で社会福祉と呼ばれている部門に相当する分野の事業を拡大していった（Ferioli [1990]）。しかし、エバ・ペロン財団の社会扶助活動は、社会扶助が公的部門により運営されるようになったという点では意義あるものであるが、以下のような問題点を抱えていた。まず、社会保険部門と比べると体系化されておらず、場当たりの性格をもっていた。このことは、後の社会扶助政策が社会保険と比べると残余的性格をもつ原型となったとみられる。それは社会扶助支出にも反映されており、1980年においても社会保険支出の対GDP比が9.13%であるのに対し



て、社会扶助支出は0.52%を占めるにすぎなかった（de Flood [1999: 74-75]）。次に、エバ・ペロンと社会扶助受給者間のパトロン・クライアント関係が築かれたことが指摘できる。たとえば、無拠出制年金の手続きはエバに直接申し出るか、財団あるいは大統領官邸に手紙を出すという簡単なものであり、施策が恣意的になる可能性を秘めていた（Feroli [1990: 36], 宇佐見 [2001a: 25]）。そこに現在に至るまでみられる、社会扶助政策における政治的クライアントリズムの原型をもまた見いだすことができる。

そうした残余的政策の公的社会扶助を補完した、というより中心となって機能したのが家族であり、女性であった。輸入代替工業化期の女性の労働力率は、1947年で23.4%, 1980年に至っても26.9%という低い水準であり（Torrado [1992: 92]）、男性をブレッドウィナーとし、女性がケアを含めた家事を担当するという性別役割分担が明確な形で継続されていた。そのもとで、女性は、子どもと高齢者のケアを引き受けるという役割を担っていた。また、エバの言説のなかにも女性は他者のために生きてこそ幸福になれるという家族主義を推奨するものが含まれていた（Duarte de Perón [1951: 224-225]）。他方、富裕層はそうしたケアの一部を家事使用人を雇用することにより市場から調達していた。このように、1980年代までの社会扶助は政治的クライアントリズムと階層的家族主義的性格をもっていたといえる。

### 3. 社会保障制度形成の政治・経済的背景

第二次世界大戦以降のアルゼンチンの経済発展モデルは、輸入代替工業化を経済発展の基軸とした輸入代替工業化モデルであったといえる。輸入代替工業化を推進するために、国家は経済に大きく介入し、関税政策、輸入数量制限や信用の供与から、重化学工業部門においては国家が直接国営企業を設立し、当該部門の工業化を進めた。ペロン政権では輸入代替工業化推進の原資の一部には、政府が設立した貿易院をとおして、輸出競争力をもつパンパ農牧産品を政府が国際価格より安く買い上げ、その国際価格との差益があて

られた。輸入代替工業化政策は、外資に対する対応や貿易自由化の度合いに相違はあるものの、1976年から1983年までの軍政期を除き、ペロン政権期、その他の民政期、軍事政権期をとおして1980年代に至るまできわめて長期にわたり継続された。

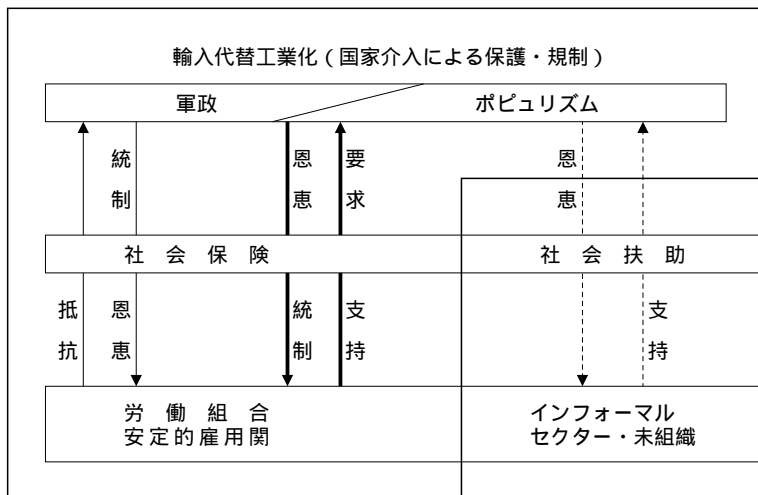
ペロン政権が輸入代替工業化を推進した一つの理由として、完全雇用を確保することにより労働運動の過激化を防ぐことがあった。たとえばペロンの1944年の著作に「国家が導入した経済秩序が生産・分配・流通を発展させ、それが社会秩序維持と各社会グループの繁栄に向けられるのであれば、その時のみ社会的問題は適切に解決されるであろう」(Perón [1944])と述べている。そこでは国家が、生産・流通部門に介入するのは社会秩序維持が目的であるということが明確に述べられ、それにより国家の経済過程への介入が正統化されている。他方、ペロン政権が数多く行った労働者向け政策も、その一つの重要な理由は労働運動が過激化することを抑止する点にあった(宇佐見 [2001a: 11-13])。すなわちペロン政権は輸入代替工業化の推進をとおして、また労働者向け社会保障政策をとおして労働勢力を懐柔しようとしたわけである。

さらに、輸入代替工業化とそれに伴う国家の肥大により安定的雇用が拡大し、彼らは組織化され労働組合は拡大していった。労働組合員数は、1945年の50万人から1951年には300万人に増大した(Santos Martínez [1988: 315])。ペロン政権は、こうして拡大した労働組合を主要支持基盤の一つとし、ペロンはその労働組合を上から統制する国家コーポラティズムを構想していたことは事実である。労働者組織とならび農民組織の重要性の高いメキシコのそれと異なり、ペロン政権下の国家コーポラティズムは、政権途中で軍や教会が離反し労働組合との関係が主要な部分を占めるに至ったのが特色である。しかし、労働組合が完全に上から統制されていたかというところではなく、一定の自律性をもっていたことは否定しえない。たとえば1954年に金属労組は政府、労働総同盟の賃上げをしないという決定に反して、賃上げを求めて散発的なストライキを実施している(Luna [1992: 804])。また、労働組

合の下からの突き上げにより幹部の交代や政府・経営者側の妥協が余儀なくされる場合があった（Gaggero [1997: 174], Auyero [1997: 208-209]）。ペロン政権期の社会保険の充実は、こうして上から労働組合を統制しようとした国家による恩恵として、また一定の自律性を有する労働組合に対する譲歩として実現されていたと考えられる（図2参照）。

図2は、輸入代替工業化期のアルゼンチンにおける福祉国家の構造を図式化したものである。図にあるようにペロン政権期以降のフォーマルセクターの労働者は、輸入代替工業化と肥大化した国家により賃金と雇用が保障され、同時に彼らは拡充していった社会保険により二重に保護されていたといえる。他方、インフォーマルセクターに属する人々は、輸入代替工業化の恩恵を受けず、不安定で低賃金の雇用に従事していた。彼らは、安定的雇用と結びついた社会保険の対象者とはならず、前述した残余的社会扶助のみを受けていた。ただし、ペロン党政権期にはエバ・ペロンが貧困者の味方であり、エバ・ペロンにより貧困層向け政策が積極的に推進されていると盛んに宣伝された

図2 輸入代替工業化期のアルゼンチン福祉国家



（出所） 筆者作成。

結果、インフォーマルセクターの多くはペロン党支持層に編入されていった。貧困政策などの社会扶助政策もペロン党の集票マシンとなり、政治的クライアンティリズムを形成していた。アウジェロはナバロやテイラーの考えを引き継ぎ「エバは大衆とペロン大統領の架け橋となり、……エバはアルゼンチンの子どもたちの母、貧困者の母の役割を演じていた」(Auyero [1997: 208-209])と述べている。しかし、組織化された労働組合と政府の関係に比べて、未組織のインフォーマルセクターへの恩恵の供与とその見返りとしての政権への投票は「推定」(Auyero [1997: 179])されるにすぎなかった。そのため、社会政策として社会扶助は、要求と支持関係が組織的で明白な社会保険と比べて、残余的性格をもち、また残余的性格の社会扶助にもかかわらず、ペロン政権はクライアンティリズムの成立により低所得層からの支持を獲得できたと考えられる(図2参照)。

次に表2にあるように、軍政期にも社会保険制度が無視しえないほど拡大している事実にも注目すべきである。軍もまた、国防の見地から第二次世界大戦前より工業化に関心をもっていた。1976年から1983年までのネオリベラル政策を推進した軍政を除き、その他の軍政は、輸入代替工業化を推進し、軍自体も軍事工廠総局のもとで大規模な重化学産業群を直接・間接経営することとなった(宇佐見 [1991: 73-77])。その結果、軍政下でもペロン政権同様工業化と都市化が進み、都市フォーマルセクターも拡大したが、そこに吸収しきれない層は都市インフォーマルセクターとして都市に残留していった。

軍政期の社会保険の発展についてみると、家族手当は、1957年アランブル軍事政権期に商業と工業労働者が強制加入となり、1968年オンガニア軍事政権期には国・地方公務員に対象が拡大した。労働災害保険は、1955年のロナルディ軍事政権期に全被雇用労働者がその対象となった。また1967年にはオンガニア軍政により年金制度の整理統合が行われ、医療保険も1970年の同軍事政権により、被雇用者が強制加入となり、しかも社会事業(医療保険組合)の運営権を労働組合にも与えている。軍事政権期には社会保険制度が整備されていった理由は、主として大きく二つに分けられる。その一つは、比較的

表2 アルゼンチンにおける社会保障制度年表

	アルゼンチン	
	政治	社会保障
1916	イリゴージェン急進党政権	
1922	アルベアール急進党政権	
1928	イリゴージェン急進党政権	
1930	クーデター軍政	
1944		商業労働者年金法
1946	ペロン政権成立（ペロン党）	工業労働者年金法
1954		自営・農業労働者年金法
1955	クーデター軍政	全雇用労働者強制加入労働災害保険制度
1956		全勤労者皆年金
1957		商・工業労働者強制加入家族手当制度
1958	フロンディシ急進党政権	
1962	クーデター軍政	
1963	イリア急進党政権	
1966	クーデター軍政	
1967		年金制度統合
1970		雇用労働者強制医療保険制度
1973	ペロンおよびイサベル・ペロン政権	
1976	クーデター軍政	
1983	民政移行，アルフォンシン・急進党政権	障害者統合保護法制定
1989	メネム・ペロン党政権	
1991		雇用保険法制定
1993		年金制度一部民営化
1995	メネムⅡペロン党政権	
1996		家族手当制度改定
1997		医療保険選択制導入
1999	デ・ラ・ルーア連合政権	
2001	金融危機	
2002	ドゥアルデ・ペロン党政権	

（出所） 中川・松下・遅野井 [1985]，宇佐見編 [2002: 第6章]。

自律的な軍事政権のもとでテクノクラートの果たす役割を強調する説である。マロイはブラジルを例にとり、「軍事政権の目的と方向性が社会保険テクノクラートのそれと一致し、同盟を形成させ、合理的な社会保険システムを形成せしめた」(Malloy [1979: 144])と述べている。1967年にオンガニア軍事政権が、職域別に細かく分立していた年金制度を整理・統合したのはこの例に該当すると考えられる。

もう一つの説明は、労働組合の力が強く、それに対する譲歩とする見方である。軍事政権は労働組合を弾圧するが、それに対して労働組合側の抵抗も強かった。前述したようにオンガニア軍事政権は年金会計が赤字化したため、1967年に年金制度改革を実行したが、その際年金制度から労働組合を排除している。ところがアルゼンチン第二の都市コルドバで、軍政が指名した州知事に対する労働組合と学生による大規模な反軍政抗議活動が1969年5月から展開された。軍政側は反軍政の労働・学生運動を武力で鎮圧したが、軍政の威信は低下し、その後反軍政活動が活発化していった(Bernnan [1996])。オンガニア軍政は、翌1970年に社会事業法を制定し、全被雇用労働者の医療保険加入を義務化し、しかも労働組合にも医療保険の運営を認めた。これは、強力で自律的な労働勢力に対する軍事政権による懐柔策とみることができる。

## 第2節 1990年代の社会保障・労働改革

### 1. 社会保険制度改革

この節では、1990年代に実施された社会保障・労働改革の概要を示す。1989年に成立したメネム・ペロン党政権は、経済面では市場機能を重視したネオリベラル改革を徹底して推進する一方で、社会保障・労働面でも改革を実施していった。まず、支出面で大きい年金制度改革をみる。従来の賦課方式の年金制度は、1980年代の経済危機を経て年金会計の赤字が深刻化し、年

金の遅配や規定額以下の支払いが起き、また保険料収入で賄えない部分は財政負担となっていた。賦課方式年金については人口の高齢化に対処できず、寛大な給付基準で赤字を拡大させ、早期退職を促す制度となっており、また拠出と受給の関係が明確ではなく拠出金の未納率が高くなるとの批判があった。これらの批判は世界銀行の年金改革の提言に近い批判であった（World Bank[1994]）。年金改革に際してはさまざまな提案がなされた。一方の局では、アルゼンチン工業連盟系の研究所が、公的賦課方式年金、強制積立方式年金、任意加入の付加年金の3本柱からなる世界銀行の提言に近い制度を提案した。他方、年金生活者団体、労働総同盟、ペロン党下院議員団からは、現行の賦課方式年金制度の修正が提案されていた（Isuani y SanMartino [1995: 43-64]）。

年金改革法案は議会内外で活発な議論を引き起こし、政府提案を大幅修正して1993年9月に成立した。その骨子は、全国民に共通の公的賦課方式基礎年金がまずあり、それに加えて公的賦課方式の付加年金か民間積立方式を個人が自由に選択できるようになったことである。財源としては本人が賃金の11%、雇用者が16%、自営業者は利益の27%を拠出することになっていた。1999年における年金制度の加入者は1016万人で、このうち公的賦課方式付加年金を選択した者は22.3%、民間積立方式を選択した者は77.7%となり、付加部分については民間積立方式を選択するものが多数となっている。とはいえ、ほぼ全面的な積立方式への転換が行われたチリや、民間被雇用者がほぼ積立方式に転換したメキシコの年金制度改革と比べると、アルゼンチンの場合、全加入者共通の基礎年金は公的賦課方式であり、付加年金部分も公的賦課方式か民間積立方式を選択できるという、公的賦課方式と民間積立方式の折衷型となった。

しかし、1999年以降の不況対策の一環として拠出金の雇用者負担分は賃金の11%から5%への割引が行われ、賦課年金債務<sup>(1)</sup>と併せた公的年金制度における国家負担の比率は、1994年の39.1%から2000年には69.9%に上昇している（Ministerio de Trabajo資料より、2000年入手）。また、経済状況の悪化により実際に保険料を納入している者の比率は、2000年で加入者の46.8%にす

ぎない (Secretaría de Seguridad Social資料より, 2001年入手)。保険料納入率は被雇用労働者で高く、自営業で低いと推測され、結果としてフォーマル部門の被雇用労働者がより厚く年金制度にカバーされていることになる。さらに、1996年における平均年金額は、被雇用労働者の平均年金受給額(月額)が463.38ペソ(1ペソ=1ドル)であるのに対して、自営業者の平均受給額(月額)は200.59ペソと被雇用者と自営業者間に2倍以上の格差が存在していた (Secretaría de seguridad social資料)。

医療保険もメネム政権になり改革議論が盛んになった。既存の制度に対する批判としては、職域固定の医療保険制度には競争原理が働かず、保険料の引き上げが続き、サービス改善へのインセンティブが不足し、医療保険組合間の再配分システムが有効に機能していないなどの点があった。そのため、アルゼンチン工業連盟寄りの研究所からは、医療保険分野にも競争原理を取り入れた、個人に医療保険を自由に選択できる制度が提案された (Panadeiro [1991: 45-53])。医療保険自由選択制は、1992年ネオリベラル改革を推進していた経済省官僚により立案され、同年に議会に提案されたが、労働組合や与党ペロン党の組合寄り議員の反対で不成立に終わった (Belmartino [1995: 21])。医療保険の自由選択制に関して議会内外で、とくに医療保険を運営する労働組合を巻き込んだ活発な議論が繰り広げられ、結局自由選択制の範囲に民間医療保険を含めないという条件のもとにそれは1997年1月から実施されることとなった。ここでも民間医療保険を選択できるチリに対して (Barrientos [2000: 94-100])、民間医療保険を選択肢から排除し、労働組合に医療保険運営権を認めるなど、メネム政権下の医療保険改革はチリほど徹底したものとはならなかった。

自由選択制のもとで医療保険の移動は、1年に1回家族単位で実行でき、新規加入者に対して各医療保険は義務的医療プログラムを提供しなければならなかった。1998年5月までに全被保険者の8%が医療保険を移動した。さらに2000年12月にはデ・ラ・ルーア連合政権による大統領令により、民間医療保険も自由選択肢の範囲に含まれる改革が実施された<sup>(2)</sup>。これに対して政



府支持の労働総同盟などの労働勢力は強く反発しゼネストを決行した (*La Nación*, 9 de enero de 2001)。また、医療保険に関して問題なのは、年金制度同様、雇用の不安定化が進行するにつれて加入率が低下していることである。1971年に67.0%にまで上昇した医療保険加入率(社会事業法)は、1996年には44.8%にまで低下してしまった(Grassi, Hintze y Neufeld [1994: 135], ANSAL [1997: 103, 123])。ただし、社会事業法以外の社会保険加入者を含めると、社会医療保険加入率はこの数字よりも10数%高くなるものとみられる。

この他、1992年に社会保険で運営されている家族手当制度が年金制度と統合されたが、これは家族手当制度の黒字で年金制度の赤字を補おうとしたためであるといわれている(Golbert [2000])。その際、配偶者手当と多子手当が廃止され、子に対する手当の支払い条件も厳しくなった(Golbert [2000: 88-89])。これは一面では女性の労働市場参加を促す方向での改革であるといえるが、他面では社会保険財政の健全化を求める要請に対応したものでもあった。また、1995年には労働災害保険制度が改革され、労働災害保険は事実上民間保険業者により代行されることになった。

最後に、雇用の柔軟化を促した1991年の雇用法制定により、失業保険制度が設立されたことが特筆できる。それ以前は、特殊な例を除き失業保険は存在していなかった。雇用関係の柔軟化と同時に失業保険が設立されたことは、失業保険の設立が雇用の柔軟化、労働者からみると雇用の不安定化への代償として設立されたことを意味し、アルゼンチンにおける法制上の雇用関係の大きな変容を示すものであった。このように1990年代になり、アルゼンチンの社会保険制度にも世界銀行などの提言する市場機能を導入する動きがみられる。しかし、完全に市場機能に立脚した形態には移行せず、年金も医療保険も従来の形態を残しつつ、その上に市場機能に則したシステムを導入する方向にある。また、社会保険がアルゼンチンの社会保障制度の中核をなしている点には変化はないが、失業や不安定雇用の増大により、それにカバーされない層の比率が拡大しているという問題も浮上している。

## 2. 社会扶助：市民社会の参加と政治的クライアンティリズム

社会扶助政策としては、原則無料で全国民を対象とした公立病院制度が普遍主義的な制度としてあり、それと並ぶ制度として貧困政策があげられる。貧困政策のなかには、食料援助プログラム、教育、住宅、雇用、コミュニティー政策など多くのプログラムが存在しているが、ここではとくに食料扶助プログラムをとりあげる。アルフォンシン急進党政権時代には全国規模の食料扶助プログラムが存在し、120万世帯に月額150ドル相当の食料を支給していたが、政権崩壊とともに同プログラムも終了した。メネム・ペロン党政権期の1990年には、食料と交換するクーポン（連帯証書）制度ができ、プログラムの効率的運営が期待されたが、腐敗と制度の過度の政治利用により失敗に終わった（Nogueira [1995: 49]）と評価されている。

食料扶助プログラムは州レベルでも行われており、そのなかにブエノスアイレス州で実施されている生活計画、通称マンサネーラと呼ばれる食料扶助プログラムがある。同プログラムはブエノスアイレス州の家族・人間開発審議会が監督し、当時のチッチェ・イルダ・ドゥアルデ州知事夫人が名誉理事長を務めている。プログラムは以下のように運用されている。まず、州政府が市に最貧困地区を指定させる。次に女性センター、教会、年金生活者協会など中間組織が4ブロック（マンサーナ）ごとに1人の女性責任者（マンサネーラ）と副責任者を選定する。彼女たちは合計1万7000人に達し、彼女たちが地区を組織し、その組織をとおして妊婦と5歳以下の子どもにミルクと穀物の支給が行われる。受益者は60万人に達し、1996年の予算は38万5000ペソ（1ドル＝1ペソ）であった（*Clarín*, 27 de enero de 1997）。ドゥアルデ州知事は1999年の大統領選にペロン党候補として出馬し敗北したが、その後もブエノスアイレス州はペロン党知事を戴き、そのもとでこのマンサネーラは継続されている（*La Nación*, 15 de abril de 2000）。

このマンサネーラ・プログラムは上からの組織化によるものではあるが、

貧困地区の住民が組織化されて参加する住民参加プログラムの最大のものであろう。それが有効に機能すれば、地域の実情に即応した社会扶助が実施されることが期待される。しかし、マンサネーラ・プログラムについて資金の不透明性、政治的クライアンティリズムの存在、女性にのみ家族的役割を負わせる家族主義的社会扶助プログラムのあり方など、さまざまな批判がなされている（*Clarín*, 27 de enero de 1997, *La Nación*, 30 de agosto de 1997）。また、アウジェロのケース・スタディーによると、マンサネーラ・プログラムがペロン党下部組織職員やペロン党と関係の深い市の社会部門担当者などを仲介者としており、同プログラムが依然として政治的クライアンティリズムの機能を有していることを示している（Auyero [1997] [2001]）。これらのことはマンサネーラが、州政府により上から組織化され、住民の自律的な組織となっていない点と関連していると思われる。

これとは別に、2002年5月にはコルドバ州選出の下院議員が労働・社会保障省に26項目の社会扶助を自分の選挙区住民に与えるように要請した手紙が公表されている。さらに大統領令により議員の社会扶助への直接介入が禁止されているにもかかわらず、労働・社会保障省は257人の下院議員に50枚から80枚の社会扶助申込書を配布していたことが報道された（*La Nación*, 27 de mayo de 2002）。こうした行為は、連邦議員が直接社会扶助を仲介していることを明示しており、連邦議員のレベルでも社会扶助に政治的クライアンティリズムが付随していることを確認できる。

食料扶助計画に対してこうした政治的クライアンティズムが残存する一方、社会扶助の透明性、効率性、NGOなど市民組織の活用など新たな傾向もみられるようになった。連邦政府レベルで社会扶助を実施している機関は、現在社会開発省（以前は社会開発庁）であるが、世界銀行の支援のもとにその社会開発省が実施している諸プログラムに関する情報公開と、一部ではあるがその効果の評価を行う社会開発に関する情報・モニター・評価システム（SIEMPRO）が実施されている。その背景には、社会扶助実施機関が分権化されて市・州の社会担当部局になる一方、多くのコミュニティの組織も参

加するような状況が出現している (Secretaría de Desarrollo Social [1998: 3]) ことが指摘されている。すなわち、社会扶助の実施機関が中央から地方・市民団体へ分散化するため、それに関する情報の把握と、それらが実施した社会扶助プログラムの評価がいっそう必要とされるようになったのである。

他方、社会扶助の対象を明確化するターゲティングの強化も主張されている。国連ラテンアメリカ経済委員会では、資源を確実にしかも速く対象者に渡すことができるターゲティングの強化を推奨している。ただし、それは非官僚組織、すなわち市民組織をとおして実行することが望ましく、そのことにより最貧困層に対する国家の正統性は強化されるとしている (CEPAL[1995: 27-34])。こうしたターゲティングを強化する提言に対して、そうすることにより社会的差別を助長し、しかもそうした諸策は貧困そのものを解決するものではないという批判がなされている (Salama y Valier [1996: 152-157])。

以上、社会扶助政策に関しては、従来からの政治的クライアンティリズムの残存が指摘される一方、市民の参加やターゲティングの強化といった国際機関からの提言に沿った政策も開始されている。また、社会保険と比し社会扶助は残余的性格をもっていると述べてきたが、1990年代になり失業の増大や雇用の不安定化により、社会保険のカバー率はむしろ低下し、社会扶助がソーシャル・セーフティネットとして重要性を増している状況にある。さらに次に述べるように、1990年代は女性の労働力率が急激に高まった時期でもあった。しかし、社会扶助における従来からの家族主義的性格は若干弱まりをみせたとはいえ、基本的に変化はなかった。そこでは、女性は柔軟な雇用の出現により、家族のケアと仕事の両立を求められるという状況に変化したただけであった。また、職場に進出した中上流層の女性は、家事使用人を雇うことにより家事・ケアの一部を代行させるというように、従来からの階層的家族主義の状況に変化はみられていない。

### 3. 労働改革：雇用の柔軟化と大量失業

1990年代には雇用をめぐる情勢にも大きな変化がみられた。それは第一に雇用関係の柔軟化・不安定化であり，第二に大量失業の常態化であり，第三に女性の労働力率の上昇である。

まず第一については，1990年代にアルゼンチン経済の自由化・規制緩和が行われて，内外における市場競争が激しくなると，原則全日・無期限の雇用契約は競争力を削ぐものとして産業界から批判されるようになった。アルゼンチン工業連盟の労務担当理事は，既存の雇用契約法を「煩雑で硬直的であり」，また「アルゼンチン労働者を超過保護の状況」におくものであると非難している（*ERGO* [1994: 26]）。労働柔軟化促進論者の経済相労働顧問のカローラ・ペッシーノも新聞インタビューで，雇用の柔軟化は雇用者に新規事業開設リスクを低下させ，雇用を増大させるとして雇用関係柔軟化の雇用面におけるメリットを強調した（*Clarín*, 6 de diciembre de 1996）。雇用契約法の改正に対して労働組合は当然反対したが，労働組合，与党ペロン党，政府による協議が続けられ，メネム・ペロン党政権時代には1991年の雇用法と1995年の労働柔軟化法で，雇用関係が柔軟化されていった。

1991年の「雇用法」では雇用促進，新規事業創設，若年者雇用，若年者用技能形成という四つのカテゴリーに関して，最長2年間の期限つき雇用契約が認められた。多くの場合，年金，家族手当，失業保険の雇用者負担の一部または全額が免除された。1995年の雇用契約法改正では，試用期限を労使協定により従来の3カ月から6カ月まで延長可能とし，パートタイム契約の制定，14歳から25歳までの若年見習い契約を正規の雇用契約とした。さらに40歳以上の中高齢者，障害者，女性などの雇用を促進するため，医療保険を除く社会保険の雇用者負担の50%免除という恩典を付け，一定の条件のもとでの最大2年まで期限つき雇用契約が認められた（Font [1997], Madrid y Caubet [1996]）。

ここにペロン政権期以来の、フォーマルセクターの雇用は全日・無期限という原則は崩れ、雇用関係の柔軟化が始まった。一般に雇用関係の柔軟化という場合、それを外的柔軟化と内的柔軟化に分けることができる。外的柔軟化は、生産量の増減に対応して雇用や賃金を調整しやすくするような雇用関係の柔軟化である。これに対して内的柔軟化は、労働者の多能工化など企業内部で生産性を上げるための雇用関係の柔軟化である（Esquivel [1994: 36-37]）。メネム・ペロン党政権期に行われた雇用関係の柔軟化は主として外的柔軟化であり、それには必然的に雇用の不安定化という否定的側面も伴っていた。1995年の雇用関係柔軟化法の政府原案には、内的柔軟化を促す企業別などの団体交渉の条項が盛り込まれていたが、労働組合側の反対により、法律からは削除された（宇佐見 [1995: 24-25]）。

雇用関係の内的柔軟化の一部が実現したのが、メネム・ペロン党政権後に成立したデ・ラ・ルーアアリアンサ政権のもとであった。野党となったペロン党と労働組合との長い交渉の末、2000年5月に成立した雇用関係柔軟化法では、地域・事業所単位の団体交渉を推奨している。また、期限切れの協約が新協約締結まで効力をもつという労働法の規定は、労使協約に関し労働組合側が拒否権をもち雇用関係の柔軟化を阻むものと長年批判されてきたが、今回1988年以前の協定は更新し、それが不可能な場合は既存の雇用契約法が適用されることとなった。1988年以降の期限切れ協約は2年間効力を有し、その間に新協定に関する交渉をすることとなった。また、試用期間は産業別・企業別交渉でも最大180日まで認められるようになった（*Clarín*, 28 de abril de 2000）。この改革により、メネム・ペロン党政権時代に実現できなかった、雇用関係の内的柔軟化へ向けての法制的枠組みは整えられたといえる。

第二に関して、大ブエノスアイレス圏の失業率は、「失われた10年」と呼ばれた経済危機の1980年代でさえ5%台前後で推移していたものが、1990年代になり急上昇し1995年5月には20.2%を記録して以降、2002年5月に経済危機の影響で22%に達するまでほぼ常に15%以上という高い水準を保っていた（表3参照）。こうした大量失業が常態化した背景には、公営企業の民営

表3 大ブエノスアイレス圏の雇用状況

(%)

年	失業率	男性失業率	女性失業率	男性労働力率	女性労働力率
1980	2.3	1.9	3.2	84.7	37.8
1981	4.1	3.4	5.3	83.2	38.9
1982	5.7	5.3	6.5	85.0	38.3
1983	5.2	5.0	5.7	83.6	37.0
1984	4.1	3.8	4.8	83.5	38.5
1985	5.5	5.3	5.8	83.7	39.6
1986	4.8				
1987	5.4	4.5	6.8	84.5	43.9
1988	6.3	5.3	8.0	84.0	43.3
1989	7.6	7.3	8.4	85.0	46.8
1990	8.6	9.1	8.2	84.0	44.9
1991	6.3	6.3	6.5	82.7	44.5
1992	6.6	6.0	7.8	84.4	45.9
1993	10.6	9.1	13.0	85.4	50.7
1994	11.1	9.7	13.3	84.5	48.7
1995	20.2	17.4	24.5	86.0	54.2
1996	18.0	16.8	19.9	83.9	49.7
1997	17.0	14.4	21.1	84.9	53.2
1998	14.0	13.1	15.4	84.4	53.3
1999	15.6	14.5	17.0	83.6	54.9
2000	16.0	14.8	17.6	82.5	53.6
2001	17.2	16.9	17.5	83.8	53.6
2002	22.0	23.2	20.1	82.5	51.9

(出所) INDEC [2002].

化や経済自由化で非効率部門から大量の解雇が発生したこと、貿易が自由化され、アルゼンチンペソの評価が上昇したままで固定相場制を維持した結果、労働の資本代替が起こったこと（佐野 [2001: 148]）、そして女性が大量に労働市場に参入し、それに見合った雇用増大がなかったことなどが失業率を上昇させる要因となった。

第三に女性の労働力率向上に関してであるが、大ブエノスアイレス圏において1980年に37.8%であったものが、2001年には53.6%にまで上昇している

(INDEC [2001: 8-10])。また、女性労働力率は全年齢層にわたって上昇していることも統計により確認されている (INDEC [2002: 8])。ここにアルゼンチンにおいて、第二次世界大戦以降1980年代に至るまでみられた男性稼得者中心の労働市場の変容をみることができる。1990年代に女性が労働市場に大量進出するようになった要因としては、雇用関係の柔軟化により多様な雇用形態が出現し、女性が働きやすくなった点 (Barbeito [1995: 244])、実質賃金の低下や男性戸主の失業による家計補助 (Casanovas et al. [1994: 6]) などが指摘されている。しかし、雇用の質は雇用関係の柔軟化のなかで不安定化している男性のものと比べてもさらに不安定で、フォーマルセクターでもパートタイムや期限つき雇用、また正規の雇用契約を結ばないインフォーマルな雇用が多いとされている (宇佐見編 [2002: 55])。

### 第3節 1990年代社会保障制度改革の背景

#### 1. 経済的要因：輸入代替モデルから市場型モデルへの転換

この節では、1990年代に行われた社会保障制度改革の背景を述べる。まず、経済的要因からみると、経済発展モデルの転換が最大の要因として指摘できよう。累積債務問題を契機とした「失われた10年」と呼ばれた1980年代経済危機においては、1989年に年率5000%のハイパーインフレを記録するに至った。そうした状況下アルフォンシン急進党政権の事実上の崩壊の後を受けて、1989年7月にメネム・ペロン党政権は、就任時期を繰り上げて成立した。メネム政権の与党ペロン党は、事実上唯一のナショナルセンターであった労働総同盟の支持を受け、歴史的にはラテンアメリカを代表するポピュリスト政党であるとみられていた。メネム政権に課せられた最大の政治的課題は、インフレの収束であり経済の安定化であった。メネム政権発足直後は、政・労・資の社会協約により経済を安定させようとするコーポラティズム的政策がみ



られたり、財政赤字の穴埋めのために定期預金を国債に強制転換するなどの「非正統的」経済政策が採用されたりもした。

しかし、1990年も1344%のインフレを記録するなど、「非正統的手法」では経済安定化は達成されず、1990年以降経済政策が大幅に転換され、市場機能を重視したネオリベラル経済政策を採用するようになった。貿易は自由化され、1988年に39%であった平均関税率は1992年11月までには10%に低下し、輸入数量制限も自動車を最大の例外として事実上撤廃された（宇佐見 [1993: 6]）。また、国営企業のほとんどは民営化され、経済に占める公的部門が縮小すると同時に、雇用源としての公的部門も縮小した。連邦政府雇用の公務員数は、メネム政権発足時の1989年には87万4000人であったものが、1993年には20万1000人にまで減少している。もっとも、この減少分すべてが民営化によるものではなく、分権化により地方に移籍した公務員もそのなかに含まれている（INDEC [1994: 454]）。こうした自由化政策により経済発展モデルは、輸入代替工業化を基軸としたものから市場機能に沿って運営される市場型モデルへ転換したといえる。さらに通貨制度も1991年に兌換法制度を導入し、そこでは1ドル = 1ペソの固定相場制を採用し、新規通貨発行は外貨準備を充当すると定めた。

こうした市場型モデルの導入と前節で述べた雇用関係の柔軟化は、それまでフォーマルセクターの労働者が輸入代替工業化のもとで保持していた雇用と賃金の保障が二重の意味で失われたことを意味していた。二重の保障とは、第一に輸入代替工業化の保護政策とそれに伴う肥大国家による雇用と賃金の保障であり、第二に正規の雇用契約を結んだ労働者向けの労働者を手厚く保護した労働法と社会保障諸法の法制的枠組みによる保障のことである。そうしたことから、1990年代には労働市場を雇用の安定性と社会保障面からみると、フォーマルセクターとインフォーマルセクターの区別は曖昧になりつつあるといえる。

機能主義的観点からみると、1990年代に行われた社会保障・労働改革は、経済発展モデルの市場主義型への転換に対応したものであったといえる。年

金制度への一部民間積立方式の導入は、資本市場を活性化させ、さらに柔軟な雇用関係に適合的であった。また、医療保険の自由選択制も、保険者と医療サービス提供者間に競争原理を働かせて、効率化とサービスの向上を目指すという市場原理に基づいたものであった。失業保険の導入は、雇用関係が柔軟化し、失業の機会が増大するため必要不可欠であった。また、社会扶助の拡大も、失業率が増大し社会不安が拡大して市場機能が阻害されないためにも必要であった。社会扶助のターゲティング、市民部門の参加拡大も社会扶助の効率化と小さな政府実現という目標と整合的であった。

しかし、第2節で述べたように、社会保障・労働改革は経済改革ほど徹底したものとはならず、従前の制度に市場原理・競争原理を一部導入したものとなった。そこにはなぜそれ以前の制度が多く残ったのであろうかという問題が残る。また逆に、労働組合に支持された政府が、なぜ労働組合の反対する労働・社会保障改革を実施しえたのかという問題も浮上する。それに答えるには政治的要因の分析に入らなければならない。

## 2. 政治的要因：委任型民主主義とコーポラティズムの遺制

次に政治的要因をみると、1990年代メネム・ペロン党政権においてネオリベラル的改革を立案したのは、経済相のドミンゴ・カバロ、労働・社会保障相のカーロ・フィゲロア、経済省の労働・社会保障問題顧問のカローラ・ベシーノなどペロン党と全く無関係な新古典派の影響を受けた研究者であった。これらのネオリベラル系テクノクラートがメネム政権で実力を発揮するのは、ペロン党の伝統的成員のエルマン・ゴンサレス経済相による政策が失敗し、1990年にハイパーインフレ再燃の兆しが見えるという危機を体験した後のことであった (Palermo y Novaro [1996: 294])。

そうしたネオリベラル系テクノクラートを駆使して1990年代経済改革・社会保障改革を推進したメネム政権の性格に関し、オドーネルの提唱した委任型民主主義との類似点を指摘することも可能である。委任型民主主義とは、

公正な選挙をとおして多数者が選択した大統領が国家利益を具現化し、他機関から独立した権能を与えられるものと定義される。そうした強い大統領によりテクノクラートは社会からのさまざまな反対から守られているとする(O'Donnell [1997: 287-304])。アルゼンチンの場合も、ペロン党のメネム大統領候補は1989年大統領選挙で急進党のアンヘロス候補に圧勝し、1990年代前半は与党ペロン党が上下両院で絶対多数をもっていた。そうした強い国民の支持と議会での絶対多数を背景に、メネム政権発足直後に国家改革法(Ley de Reforma del Estado)と緊急経済法(Ley de Emergencia Económica)を議会が可決した。国家改革法では大統領に国営企業の民営化に関する権限を付与し、緊急経済法では工業振興策・補助の廃止、外資参入の自由化など経済改革に関し強力な権限を付与し、さらに同法ではその権限は社会保障改革にまで及んだ(Blutman [1998: 25-31])。また、1994年の憲法改正では、緊急に必要な場合は大統領令を発令することができるようになり(第99条3項)、その結果、通常の議会での煩雑な審議を経ずに諸改革を進める手段を大統領は与えられ、またそれが議会への改革法案成立への圧力となった。

こうした経済改革は、フォーマルセクター組織労働者のみならず、公共料金の適正化=値上げを通じて低所得層にとっても不人気の政策であった。しかし、多くの研究者が指摘しているように、1980年代の経済混乱とメネム政権初期のインフレ再燃が、政府自らを支持した層に厳しい政策を受容する状況を生じさせていた(Battistini [1999: 274], Alonso [2000: 199])。また、経済自由化、公営企業の民営化、雇用関係の柔軟化、大量失業の常態化などの雇用不安を前に労働組合の政治力も低下していたとみられる。ILOの統計によると、1985年から1995年にかけてアルゼンチンの労働組合の組織化率は42.6%も低下していたという(ILO [1997: 237-240])。さらに、ペロン党支持であったアルゼンチン労働総同盟(CGT)が、メネム政権の政策に関して対応が分かれ、1989年にメネム支持派と反対派に分裂したことも労働組合の影響力を弱める一因となった。このような状況下で社会保障・労働改革も実現されていったと考えられる。

それではなぜ、貿易自由化を筆頭とした経済改革に比べて、労働・社会保障改革ではより労働組合側が譲歩を勝ちえたのであろうか。年金制度において、労働組合が支持していた賦課方式が基礎年金と選択制の公的付加年金として残った。医療保険改革では、労働組合は引き続き医療保険を運営する主体となり、組合の主張どおり自由選択制の範囲から民間医療保険は排除されている。労働改革に関しても、メネム政権期には団体交渉の下部機関、すなわち地域別・企業別団体交渉への権限委譲は実現しなかった。

その理由は、労働組合がペロン党の最大の組織的支持基盤であることには変わりなく、また、その政治的影響力が弱体化しているとはいえ、労働組合の意向を完全に無視して政策を遂行することは不可能に近かったからである。すなわちメネム政権の性格がオドーネルの提唱する委任型民主主義に近いとはいえ、それ以前のペロン党のコーポラティズム的遺制も根強く残存しており、労働・社会保障制度改革は、政・労交渉を行い、政・労の合意がある程度達成されないと改革が進行しないというコーポラティズムの遺制にある程度制約されていた。

年金改革に関しては前述したように、積立方式導入を軸とした根本的改革を推進しようとする政府・官僚に対して、労働組合や年金生活者団体は既存の賦課方式の部分的改革を主張していた。年金改革法の審議が山場にさしかかった1993年3月31日、メネム大統領と労働総同盟の会談では、メネム大統領が社会経済改革の不可逆性を主張したのに対して、新たに労働総同盟書記長に就任した金属労協のブルネリは、医療保険の規制緩和と年金改革には反対であることを表明している (*La Nación*, 1 de abril de 1993)。こうした組合の態度を反映して、同年3月31日の年金改革法の下院本会議での審議は、与党議員の一部の欠席により3度目の繰り延べとなった。その後、政府は労働総同盟の主張を受け入れ (*La Nación*, 29 de abril de 1993)、その結果議会での審議が進み、同年9月に前述したとおりの賦課方式と積立方式を折衷した年金改革法が可決された。

医療保険改革は、労働組合が直接運営する医療保険組合が多数存在するた

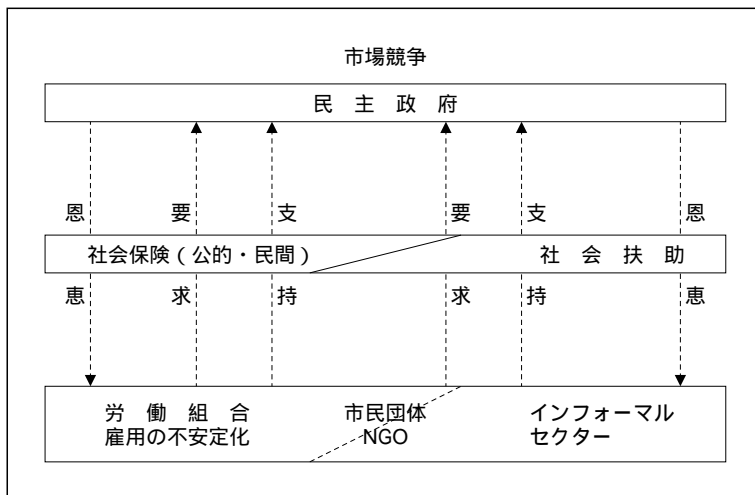
め、労働組合の利益と直結した課題であった。医療改革法が最初に議会に提案されたのが1992年のことであったが、労働組合と与党ペロン党内の労働組合寄り議員の反対により立法化されなかった。その後メネム政権は大統領令により改革を実現しようとし、1993年に大統領第9号、第576号として公布されたが、いずれも労働組合の反対により実施されるに至らなかった（宇佐見 [2001b: 287-290]）。医療保険改革を支援する世界銀行も、アルゼンチンでの医療保険改革の遅れに懸念を表明していた（*Clarín*, 3 de diciembre de 1996）。この間、議会の外で政府と労働総同盟の交渉が継続的に行われていた。1996年末の最終局面での交渉では、労働組合側は医療保険自由選択制の1年延期と、自由選択制の範疇に民間医療保険を参加させないことを主張していた（*Clarín*, 14 de diciembre de 1996）。しかし、政府は1997年1月1日をもって医療保険改革を強行、それに対して労働総同盟は行政訴訟を起こすなどして抵抗した（*Clarín*, 3 de enero de 1997）。ここでも強力に改革を進めようとする大統領と、それに反対する労働組合の主張が真っ向から対立したが、結局政府と労働総同盟両者の主張を折衷した形で決着がついた。すなわち、1997年1月末に医療保険の自由選択制は実施されたが、民間医療保険は自由選択制の対象外とする方式が実施にうつされた（*La Nación*, 25 de enero de 1997）。

雇用関係柔軟化法についても、1991年と1994年のいわゆる外的柔軟化が一定の成果をみたのち、政府は団体交渉の下部への権限委譲や、期限切れの協定が新協定締結まで有効という条項の廃止など内的柔軟化を目指していた。労働組合側はこれに反対を続け、1996年11月メネム大統領は大統領令に署名し、内的柔軟化を実現しようとした（*Clarín*, 19 de diciembre de 1996）。しかし、労働層同盟側はゼネストを実行し、また訴訟を起こし違憲判決を勝ち取るなど抵抗したため（*La Nación*, 3 de enero de 1997）、政府は大統領令の執行を延期せざるをえなくなった。その後再び政府と労働組合の交渉が開始されが、1997年10月に締結された政府と労働総同盟の協定は、不安定雇用の排除、新解雇システムの導入、医療保険に民間医療保険を参入させないというもので（*Clarín*, 10 de mayo de 1997）労働組合側に有利な内容となっていた。そのため、

この協定には産業界が反対し、結局政府の目論んでいた内的柔軟化に関しては合意が達成できず、メネム政権下ではこれ以上の雇用関係柔軟化はみられなかった。以上のように、メネム・ペロン党政権において社会保険・労働法制改革は、オドーネルのいう委任型民主主義的な強い大統領権限を背景に進められる一方、政・労交渉を行い、政・労合意がある程度達成されてはじめて改革が実現するという、ペロン党と労働組合とのコーポラティズム的遺制の存在により二方向から規定されつつ進められた。

他方、社会扶助は失業率の増加や雇用の不安定化によりますますその重要性が高まってきている。その社会扶助政策のなかにも、従来からのペロン党を中心とした政治的クライアンティズムの側面や階層的家族主義的側面の継続のほか、NGOや市民のボランティア活動がこの分野で重要な役割を占めるようになったという二面性をみせている（図3参照）。後者については、1980年代の経済危機、1990年代のネオリベラル改革への対処として市民社会のなかから自生してきたものが第一に指摘できる。第二に、アルゼンチン政

図3 市場型モデルにおけるアルゼンチンの福祉国家



（出所）筆者作成。

府や世界銀行、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会などをはじめとする国際機関が市民社会の社会扶助における意義を強調し（World Bank [2000]）、公的部門と市民社会のこの部門における協力を推奨していることもNGOなどの活発化の背景としてある。図3は、以上述べてきた市場型経済発展モデルのもとでのアルゼンチン福祉国家の構造を図式化したものである。

### おわりに

最後に第1章で言及したエスピン＝アンデルセンの類型化の議論に立ち戻ると、アルゼンチンの戦後の福祉国家モデルは基本的にインフォーマルセクターを伴った保守主義モデルであり、それが1990年代改革により保守主義モデルに自由主義的モデルの要素が加わったといえる。しかし、こうしたアルゼンチンにおける福祉国家モデルの変遷は、上述してきたようにエスピン＝アンデルセンの労働運動を基軸とした政治学的世界とは異なる、図2と図3で示したような枠組みにより形成されてきたものであった。

まず、第二次世界大戦後にアルゼンチンで成立した社会保障モデルは、フォーマルセクターの労働者を対象とした社会保険が中心であり、それに貧困層を中心としたインフォーマルセクターを対象とした残余的性格をもつ社会扶助が付随していた。ケアを中心とした社会扶助は、明確な性別役割分担のもと、家族、具体的には家庭の成人女性により担われるという家族主義的性格をもっていた。社会保障の中核をなした社会保険は、ペロン政権という国家コーポラティズムを志向する政権と、しばしば自律化を志向する労働組合の要求の関係のなかで拡充していった。また、社会扶助は残余的性格をもつものの、その宣伝効果をとおして低所得層をペロン党支持に組み込む政治的クアイアンティリズムの性格をもっていた。

こうした社会保障制度を推進したペロン政権は、同時に輸入代替工業化を強力に推進した政権でもあった。その結果、組織労働者層は拡大し、彼らは

ペロン政権による輸入代替工業化政策と国家の肥大による雇用・賃金保障に加えて、フォーマルセクターを対象とした労働・社会保障制度によっても保護されるという二重の保護を享受していた。このフォーマルセクターの労働者が、ペロン政権の組織的支持基盤を形成していた。他方、軍政期には労働組合は軍事政権により抑圧されたが、輸入代替工業化は継続された。軍政期では軍と官僚の同盟により社会保険の整備が進んだ場合と、労働組合の反軍政活動への譲歩・妥協という理由から社会保険が整備された場合もあった。

1990年代に政権を担ったメネム・ペロン党政権により、アルゼンチンの政治・経済モデルおよび社会保障モデルは大きく変容した。メネム・ペロン党政権は、経済面では貿易自由化、規制緩和、公営企業民営化などネオリベラル政策を断行し、ここに経済発展モデルは輸入代替工業化モデルから市場モデルに完全に置き換わった。経済改革と同時にメネム・ペロン党政権は、社会保障改革と雇用関係柔軟化を推進した。経済自由化と雇用関係の柔軟化により、フォーマルセクターとインフォーマルセクターの区別は曖昧となり、フォーマルセクターが輸入代替工業化モデルのなかで享受していた経済モデルによる雇用と賃金の保障は事実上失われた。そのような状況下では労働組合の影響力も低下しつつある。

1990年代に実行された社会保険改革は、年金制度の一部民営化や医療保険の自由選択制などネオリベラル経済政策に対応するものであった。しかし、社会保険制度は完全に新制度に変わったわけではなく、年金では賦課方式共通基礎年金と選択制で賦課方式付加年金が残った。自由選択制が導入された医療保険も、労働組合が運営する医療保険には変更はなく、選択の範疇に民間医療保険会社は含まれないという、従来からの制度との連続性もみられた。雇用契約も、メネム・ペロン党政権下では外的雇用関係の柔軟化が進み、それは一面では労働コストを低下させるのに寄与したが、反面雇用の不安定化を促進した。しかし、同政権下では雇用関係の内的柔軟化を促す事業所別・企業別労使交渉の法制化は、産業別労働組合の弱体化を恐れる組合の反対により実現しなかった。



また、雇用が不安定化するなかで社会扶助はますます重要性をもつようになったが、そこには従来からの政治的クライアンティリズムと階層的家族主義的性格がみられる。一方、NGOを代表とする市民社会の活動がその領域を広げつつあるという二面性がみられるようになった。

こうした改革を推進したメネム・ペロン党政権は、一面では民主的に選出された大統領が他の諸機関から抜きんでた強力な行政権を行使して改革を推進するという、オドーネルの提唱する委任型民主主義に類似した点がみられた。その反面、労働組合が弱体化したとはいえ、メネム・ペロン党政権の最大の組織的支持基盤は労働組合であり、ペロン党の労働組合と結びついたコーポラティズムの遺制に社会保障・労働改革は影響を受けていた。ここに、経済自由化と比べて、社会保障・労働法制の面で従来の制度の連続性がみられる理由がある。

〔注〕

- (1) 公的賦課年金から民間積立方式に転換する際、現役労働者・使用者の拠出金は民間積立方式に積み立てられ、賦課方式年金受給者の財源を政府が負担しなければならなくなり、そのことを賦課年金債務と呼ぶ。
- (2) 実際には民間医療保険の参入意欲は乏しく、民間医療保険会社の10%が参入に関心を示しているにすぎない (*La Nación*, 3 de enero de 2001)。

## 〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 宇佐見耕一 [1991] 「アルゼンチン：経済停滞と産業保護の制度化」 (加賀美光洋・細野昭雄編『ラテンアメリカの産業政策』アジア経済研究所)。
- [1993] 「4年めのメネム政権と憲法改正」 (『ラテンアメリカ・レポート』Vol.10, No.4)。
- [1995] 「アルゼンチンにおける経済自由化と雇用問題」 (『ラテンアメリカ・レポート』Vol.12, No.2)。
- [1997] 「柔軟化と社会保障制度改革—アルゼンチンの事例—」 (小池洋一・西島章次編『市場と政府—ラテンアメリカの新たな開発枠組み—』アジア経済研究所)。

- [2001a] 「アルゼンチンにおける福祉国家の形成—ペロン政権期の社会保障政策—」(『アジア経済』第42巻第3号)。
- [2001b] 「アルゼンチンにおける社会医療改革」(宇佐見耕一編『ラテンアメリカ福祉国家論序説』アジア経済研究所)。
- 編 [2002] 『新興工業国の社会保障制度・資料編—アジアとラテンアメリカの比較研究—』アジア経済研究所。
- エスピン＝アンデルセン, イエスタ (岡沢憲美・宮本太郎監訳) [2001] 『福祉資本主義三つの世界』ミネルヴァ書房 (Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990)。
- 佐野誠 [2001] 「ネオ・リベラル改革, 大量失業, 雇用政策—アルゼンチンの事例—」(宇佐見耕一編『ラテンアメリカ福祉国家論序説』アジア経済研究所)。
- 中川文雄・松下洋・遅野井茂雄 [1985] 『ラテンアメリカ現代史Ⅱ』山川出版。
- フローラ, ペーター (毛利健三訳) [1989] 「工業社会型福祉国家から脱工業社会型福祉国へ?」(『社会科学研究』第41巻第1号〈Peter Flora, “From Industrial to Postindustrial Welfare State?”〉)。

〈外国語文献〉

- Alonso, Guillermo V. [2000] *Política y seguridad social*, Buenos Aires: FLACSO.
- Anales de la Legislación Argentina 1970*.
- ANSSAL [1997] “El sistema del seguro de salud en Argentina,” *Estudios de la seguridad social*, núm.82.
- Auyero, Javier [1997] “Evita como performance; mediación y resolución de problemas entre los pobres del Gran Buenos Aires,” en Javier Auyero ed., *Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político*, Buenos Aires: Losada.
- [2001] *Poor People's Politics*, Durham: Duke University Press.
- Barbeito, Alberto [1995] “Baja inflación, reactivación y mayor desempleo,” en Pablo Busto ed., *Más allá de la estabilidad*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Barrientos, Armando [2000] “Getting Better after Neoliberalism: Shift and Challenges of Health Policy in Chile,” in Peter Lloyd-Sherlock ed., *Health Care Reform and Poverty in Latin America*, London: University of London.
- Battistini, Osvaldo R. [1999] “Los sindicatos en Argentina. el peso de la cultura en el estado,” en Claudio Lozano ed., *El trabajo y la política en la Argentina*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Belmartino, Susana [1995] “Estado y obras sociales: desregulación y reconversión del sistema,” *Cuadernos médicos sociales*, núm.82.
- Berennan, James P. [1996] *El cordobazo: las guerras obreras en Córdoba 1955–1976*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

- Blutman, Gustavo [1998] *Aproximaciones a la reforma del estado en Argentina entre 1989-1992*, Buenos aires: EUDEBA.
- Carrillo, Ramon [1974] *Obras completas II*, Buenos Aires: Eudeba.
- Casanova, Liliana, María E. Roca y María Ester Rosas [1994] "Un análisis comparativo de los mercados de trabajo del Gran Buenos Aires, Rosario y Santa Fe entre mayo de 1992 y mayo de 1993," Buenos Aires: el trabajo para congreso nacional de estudio de trabajo.
- CEPAL [1995] *Focalización y pobreza*, Santiago de Chile: CEPAL.
- de Flood, María Cistina V. [1999] *Caracterización y evolución del gasto social público*, Buenos Aires: Secretaría de Programación Económica y Regional.
- Duarte de Perón, María Eva [1996, orig.1951] *La razón de mi vida*, Buenos Aires: Planeta (Original: Ediciones Peuser).
- Enciclopedia juridical OMEGA apéndice tomo I* [1979], Buenos Aires: Driskill.
- "Entrevista con Daniel Funes de Rioja" [1994], *ERGO*, vol.1, núm.1.
- Esquivel, Valeria [1994] "La Flexibilización laboral como generadora de empleo?" *RCEO*, vol.1, núm.1.
- Feldman, Jorge, Laura Golbert y Ernesto Isuani [1986] "La maduración y crisis del sistema provisional argentina," *Boletín informativo Techint*, núm.240.
- Feroli, Nestor [1990] *La Fundación Eva Perón 1 y 2*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Font, Miguel Angel [1997] *Compendio de leyes laborales*, Buenos Aires: Editorial Estudio.
- Gaggero, Horacio [1997] "El Estado, la economía y los actores sociales durante el gobierno peronista," en Torcuato Di Tella ed., *La sociedad y el estado en el desarrollo de la Argentina moderna*, Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Grassi, Estela, Susana Hintze y Maria Rosa Neufeld [1994] *Políticas sociales*, Buenos Aires: Espacio.
- Golbert, Laura [2000] "Ser madre o trabajar? : La situación de mujeres en el mercado laboral," en Haydeé Birgin ed., *Ley, mercado y discriminación, el género del trabajo*, Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Huber, Evelynne and John D. Stephens [2001] *Development and Crisis of the Welfare State*, Chicago: University of Chicago Press.
- ILO [1997] *World Labour Report 1997-98, Democracy and Social Security*, Geneva: ILO.
- INDEC [1994] *Anuario estadístico de la República Argentina 1994*, Buenos Aires: INDEC.
- [2001] *Encuesta permanente de hogares, Gran Buenos Aires: mayo de 2001*,

- Buenos Aires: INDEC.
- [2002] *Encuesta permanente de hogares, Gran Buenos Aires: mayo de 2002*, Buenos Aires: INDEC.
- Isuani, Ernesto y Jorge SanMartino [1993] *La reforma previsional argentina*, Buenos Aires: CIEPP.
- y Jorge SanMartino [1995] “El Nuevo sistema provisional argentino,” *Boletín informativo Techint*, núm.281.
- Luna, Felix [1992] *Perón y su tiempo*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Madrid, Juan Carlos Fernandez y Amanda Beartiz Caubet [1996] *Leyes fundamentales del trabajo, segunda edición*, Buenos Aires: Joaquín Fernandez Madrid Editor.
- Malloy, James M. [1979] *The Politics of Social Security*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nogueira, Roberto Martínez [1995] “Los programas de combate a la pobreza en Argentina,” en Dagmar Raczynski ed., *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina*, Santiago de Chile: IDB.
- O'Donnell, Guillermo [1997] *Contrapunto*, Buenos Aires: Paidós.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro [1996] *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires; FLACSO.
- Panadeiro, Mónica [1991] *El sistema de obras sociales en la Argentina*, Buenos Aires: FIEL.
- Perón, Juan Domingo [1944] *El pueblo quiere saber de qué se trata.*, en Juan Carlos Rousselot ed., *Perón en doctrina*, Buenos Aires ; IDEAS y COLOR S.A., 1997.
- Santos Martínez, Pedro [1988] *La nueva Argentina*, Buenos Aires: La Bastilla.
- Salama, Pierre y Jacque Valier [1996] *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el tercer mundo*, Buenos Aires: CIEPP.
- Sardegna, Miguel A. [1989] *Asignaciones familiares y seguridad social*, Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Secretaría de Desarrollo Social [1998] *Guía de programas sociales nacionales 1998*, Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social.
- Torrado, Susana [1992] *Estructura social de la Argentina 1945-1983*, Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- World Bank [1994] *Averting the Old Age Crisis*, Washington, D. C.: World Bank.
- [2000] *World Bank-Civil Society Relations, and Fiscal 1999 Progress Report*, Washington, D. C.: World Bank.

〈新聞〉

*La Nación.*

*El Clarín.*